



1.6.2.6 Menores en situación de especial vulnerabilidad

1.6.2.6.1 Menores con trastornos de conducta

Existe una esfera privada de relación entre padres e hijos que los poderes públicos han de respetar y en la que su posible intervención habrá de ser subsidiaria, reservada para aquellos casos en que los padres no cumplieren con sus obligaciones respecto de ellos (por imposibilidad o negligencia) o que se produjeran situaciones en que existiera riesgo o peligro para la integridad física o moral de alguno de los miembros que integran la familia.

Este es el supuesto que se da en aquellas situaciones en que algún menor, en edad adolescente, tiene una conducta desordenada, incluso violenta, en ocasiones cuasi delictiva, sin ningún respeto por la autoridad e indicaciones de sus padres.

En esta situación **los padres acuden a los poderes públicos en búsqueda de ayuda para solventar una situación que se les va de las manos y se encuentran en un laberinto burocrático, siendo derivados de administración en administración** (Servicios Sociales municipales, Administración educativa, Administración sanitaria, y Ente Público de protección de menores) sin obtener una respuesta satisfactoria a la grave situación en que se encuentran, y con el temor de que su hijo agrave su conducta y llegue a cometer hechos delictivos, en una espiral de constante autodestrucción personal.

A este respecto, hemos de señalar que el artículo 172 bis del Código Civil establece la posibilidad de que los progenitores o tutores, por circunstancias graves y transitorias debidamente acreditadas, en aquellos supuestos en que no pudieran proporcionar al menor los cuidados que este requiere, disponen de la opción de solicitar del Ente Público que asuma su guarda durante el tiempo necesario, que no sería superior a los dos años, salvo que el interés superior del menor aconseje, excepcionalmente, la prórroga de dicha medida.

A lo expuesto se une la disponibilidad, por parte del Ente Público, de centros específicamente dedicados al abordaje de problemas de conducta de menores de edad, a los cuales pueden ser derivados los menores tutelados por la administración y también aquellos sobre los que se hubiere asumido temporalmente su guarda.

En cualquier caso, hemos de reseñar que tanto el ingreso como la salida de estos centros residenciales que ejecutan un programa especial para atender a menores con problemas de conducta se ha de realizar previa autorización judicial, toda vez que están en juego derechos fundamentales de los menores allí atendidos al estar prevista la utilización de medidas de seguridad y restricción de libertades o derechos.

Sobre este particular es frecuente que recibamos quejas solicitando nuestra intervención para acceder a dichos recursos (quejas 18/2312, 18/2494, 18/4769, y 18/7089, entre otras) en las cuales nos interesamos por la situación del menor y verificamos la atención que éste recibe y si, efectivamente, se da el supuesto necesario para demandar dicho recurso especializado y los posibles inconvenientes que dificultan el acceso a una plaza.

1.6.2.6.2 Menores extranjeros no acompañados

La llegada continuada de menores extranjeros no acompañados a la comunidad autónoma de Andalucía es un fenómeno que se está agravando hasta el punto de ser un acontecimiento difícil de abordar con las suficientes garantías de los derechos de estos menores.

Siguiendo la tendencia iniciada en 2016, el presente ejercicio se ha caracterizado por un elevado crecimiento de la llegada a las costas andaluzas de niños y niñas procedentes de otros países, mayoritariamente de Marruecos, sin referentes familiares.

Los datos de que disponemos señalan que en el año de 2016 el Sistema de protección atendía a 815 niños y niñas, elevándose a 1.302 en el ejercicio siguiente. Estas cifras se han visto incrementadas exponencialmente, de modo que a fecha 31 de diciembre de 2018 estaban siendo tutelados por el Sistema de protección un total de 3.488 menores. Además, las previsiones apuntan a que estas llegadas seguirán incrementándose en los próximos meses.



El sustancial crecimiento de la llegada de niños migrantes ha conllevado por parte de la Entidad pública andaluza un esfuerzo muy importante de creación de nuevas plazas en centros residenciales y, conforme a las mencionadas previsiones, parece evidente que será necesario continuar creando nuevos recursos para atender a este colectivo especialmente vulnerable.

La urgencia con la que se han debido crear nuevos recursos para la atención de estos menores **ha generado no pocas distorsiones que han incidido negativamente en la calidad de la atención a los chicos y chicas**, generando un importante número de quejas, de forma más significativas formuladas por organizaciones sin ánimo de lucro.

El carácter urgente con el que se deben crear los recursos, la sobreocupación de los centros nuevos y de los ya existentes, el sentimiento de provisionalidad en su situación y la ausencia de unas expectativas claras y definidas de futuro de los menores han generado estrés en todos los agentes que intervienen en este delicado e importante servicio de menores.

Sería injusto no reconocer el destacado trabajo que está realizando la Entidad pública para atender de la mejor manera posible a todos los menores que están llegando sin referentes familiares a las costas andaluzas. Son muchos también los recursos públicos destinados a esta finalidad. Es cierto que todo menor que llega a nuestras costas es atendido, recibe alimentación, dispone de un techo en el que vivir, y tiene sus necesidades básicas cubiertas.

Pero, por desgracia, y **derivada de la propia coyuntura de la situación, lo cierto es que existen problemas en el funcionamiento de los centros de protección**, se producen importantes disfunciones en la formalización de las tutelas y gestiones para la regularización de su situación legal y, sobre todo, no existe un acompañamiento de estos chicos una vez que alcanzan la mayoría de edad. Un problema este último preocupante, pues no olvidemos que la edad media de los menores que están llegando en los últimos meses está entre los 16 y 17 años de edad, por lo que se encuentran próximos a cumplir la mayoría de edad y, por ellos obligados a tener que abandonar el sistema de protección.

En numerosas ocasiones **esta Defensoría se ha pronunciado acerca de la corresponsabilidad de Europa, del Estado y del resto de comunidades autónomas en la gestión de la llegada de menores extranjeros** porque es una cuestión de interés nacional y europeo. Ello exige unas políticas desde los distintos ámbitos orientadas a ordenar y regular los flujos migratorios de menores, partiendo para ello de los principios de racionalidad y eficacia administrativa, equidistribución de cargas y recursos entre todas las administraciones implicadas, sin olvidar por supuesto los principios de solidaridad y lealtad institucional.

Este fenómeno es una cuestión que compete también a la Unión Europea y al Estado español, no es sólo un problema de nuestra comunidad autónoma. Son estos entes quienes de forma coordinada han de articular los medios, mecanismos e instrumentos para abordar el asunto con las debidas garantías, teniendo siempre presente que cuestiones organizativas o económicas nunca pueden prevalecer frente al interés superior de unos adolescentes que llegan a nuestro país en una situación de especial vulnerabilidad.

Debemos tener en cuenta también el protagonismo de las corporaciones locales para dar respuesta a este fenómeno, conforme a sus competencias en materia de servicios sociales, los cuales deben ponerse a disposición de cualquier plan de contingencia que se elabore para atender a los menores.

Acorde con este planteamiento, la institución, en su condición de **Defensor del Menor, se ha dirigido al resto de los defensores autonómicos y al Defensor del Pueblo del Estado** haciéndoles partícipes de su preocupación por la atención que se viene prestando a los menores extranjeros no acompañados en Andalucía. Al mismo tiempo les ha solicitado su colaboración para promover un encuentro entre la Administración del Estado y las distintas comunidades autónomas que permita avanzar en el estudio de medidas que faciliten un reparto solidario, ordenado y equitativo de menores extranjeros no acompañado. La presión asistencial no debe recaer exclusivamente en aquellos territorios que son puerta de entrada a España, como acontece en el caso de Andalucía o, destino prioritario de los menores, como acontece con Cataluña o País Vasco.



Queremos concluir estas argumentaciones señalando que la especificidad de la vulnerabilidad de estos chicos y chicas y las peculiaridades en su atención derivadas de sus proyectos migratorios debe llamarnos a la **reflexión sobre la idoneidad del actual Sistema de protección y de los protocolos de intervención** para dar una respuesta adecuada a las necesidades específicas y singulares de los menores extranjeros no acompañados.

A continuación relatamos **algunas de las quejas tramitadas en relación con este colectivo**. No obstante, hemos de señalar que, además de la tramitación de las quejas, han sido muchas otras las actuaciones realizadas por la Institución en defensa de los menores migrantes no acompañados. Se han organizado jornadas, se han visitado distintos recursos de emergencia habilitados para la atención inmediata de este colectivo, se han mantenido reuniones con representantes de la Fiscalía, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de Instituciones dedicadas a la ayuda humanitaria, de los Servicios de Protección de Menores de Andalucía; e, incluso, se han mantenido encuentros con los menores residentes en los recursos.

La fiabilidad y rigurosidad de las pruebas de determinación de la edad para los menores extranjeros ha continuado generando quejas desde distintos sectores (quejas 18/0035, 18/1107, 18/1254, 18/1310, 18/3134 y 18/3971).

Hemos de tener en cuenta que la determinación de la edad es un asunto sumamente trascendente para la vida de las personas extranjeras ya que con estas pruebas se está decidiendo si los poderes públicos deben prestarles las atenciones y cuidados a las que tienen derecho como menores de edad o, por el contrario, han de ser tratadas como personas adultas extranjeras que se encuentran irregularmente en nuestro país.

Sin perjuicio de puntuales actuaciones realizadas en los distintos expedientes de quejas, la Defensoría ha promovido un grupo de trabajo para elaborar un protocolo a nivel andaluz que mejore los procesos actuales de determinación de la edad y que recoja las medidas de coordinación entre las diferentes administraciones e instituciones con competencia en la materia.

El señalado grupo está compuesto por representantes de las Fiscalías de Menores y Extranjería, de las consejerías de Igualdad y Políticas Sociales, de Justicia e Interior, del Sistema sanitario público, del Instituto de Medicina Legal, y de la propia Defensoría.

En el ámbito de este proyecto se han celebrado dos encuentros para elaborar un **Protocolo territorial de MENA en Andalucía**, atendiendo a las indicaciones contenidas en el Protocolo Marco de 2014. El documento, fruto del consenso, deberá contener referencias a los centros habilitados para la práctica de las pruebas, los profesionales que valorarán las mismas, el tiempo de realización de las pruebas, requisitos de los informes elaborados por los facultativos, mecanismos de coordinación entre los agentes implicados, así como los recursos que habrán de estar a disposición de los presuntos menores hasta tanto se obtengan los resultados de las pruebas, teniendo presente que estos dispositivos han de formar parte inexcusablemente del Sistema de Protección de menores.

Sobre este asunto, la Fiscalía de Huelva ha elaborado un protocolo propio que está siendo utilizado como instrumento de buena práctica para su implementación en otras provincias, si bien se ha de contar con las peculiaridades de algunas de ellas que derivan del elevado número de menores que entran por sus costas y, por consiguiente, de la ingente cantidad de pruebas de determinación de la edad que se practican, como es el caso de las provincias de Cádiz, Granada y Almería.

Mientras tanto el documento señalado vea la luz, se ha de constatar el avance respecto de las pruebas practicadas en los hospitales del sistema sanitario público andaluz: 31 hospitales han adoptado las medidas recogidas en el protocolo de Huelva, incluyendo información a todos los técnicos que puedan atender a un menor extranjero no acompañado. Y por lo que respecta a las pruebas que se practican a los chicos para la determinación de la edad, en los hospitales señalados, además de la radiografía del carpo, se realiza también una ortopantografía, conforme a las recomendaciones sobre métodos de estimación forense de la edad de los menores extranjeros no acompañados recogidas en el documento de consenso de buenas prácticas entre los Institutos de Medicina Legal de España elaborado en el año 2010.



Como hemos señalado, la urgencia con la que han debido crearse muchas plazas y la saturación de los centros de protección, tanto los de nueva creación como los ya existentes, han generado **disfunciones en su funcionamiento** que han sido denunciadas ante la defensoría (quejas 18/0135, 18/397, 18/4228, 18/4489, 18/5061, 18/5133, 18/5246, 18/5406, 18/5534, 18/6062, y 18/6753).

En otras ocasiones, la investigación se ha iniciado de oficio al tener conocimiento, generalmente a través de los medios de comunicación social, de las **incidencias y problemas** que se pudieran estar produciendo en los **centros de emergencia habilitados** por la administración (queja 18/0755 y queja 18/6156).

En este contexto recibimos quejas de profesionales, representantes sindicales y entidades sociales alertando sobre las condiciones en que se desempeñaba la labor socio-educativa inherente a las obligaciones que asume la administración pública como Ente Público que ha de atender a dichos menores desamparados y carentes de protección.

Para dar trámite a algunas de estas reclamaciones, en función de las disponibilidades de esta Institución, hemos venido realizando visitas de inspección a los recursos residenciales habilitados en algunas provincias de Andalucía. Unas visitas en las que hemos tenido la oportunidad de reunirnos con las personas responsables del recurso, con el personal que presta sus servicios en el mismo y, también, con los menores que en aquellos momentos se encontraban en el centro.

Tal es el caso del **centro de protección de menores “El Cobre”** ubicado en el municipio de Algeciras (Cádiz). El análisis in situ de la atención que recibían los menores, así como el estado de las instalaciones del recurso, nos llevó a dirigir una **resolución** a la Dirección General de Infancia y Familias para que se elabore un **plan de adaptación de las instalaciones** donde se ubica el centro, con la previsión presupuestaria de las correspondientes inversiones, aprovechando de forma eficiente y eficaz el inmueble en que se ubica para la finalidad que determine la Administración, previo estudio de las necesidades que ha de satisfacer. Y entre tanto se encuentra solución definitiva a dicho inmueble, demandamos que se adopte una solución provisional para atender satisfactoriamente a los menores allí internados, bien mediante la reforma urgente de las instalaciones y solución de carencias y dotaciones más necesarias, bien arbitrando otras medidas que satisfagan de forma óptima las necesidades de los menores en acogimiento residencial.

También demandamos para el centro que mientras que el mismo siga ejecutando un programa de atención residencial específico para menores inmigrantes no acompañados, debe contar de forma continuada con personal con conocimientos del idioma árabe y francés, para de este modo poder relacionarse de forma natural con los menores, facilitar su formación y transmitirles adecuadamente pautas educativas.

En respuesta a nuestras recomendaciones se ha informado que, a comienzos de 2019, se procederá al traslado provisional del servicio prestado en el centro a otras dependencias que se establecerán en un inmueble arrendado a fin de poder acometer una reforma integral del centro para que en un futuro cercano este pueda seguir dedicado a la atención de menores.

En cuanto a la presencia de **interprete de árabe y francés** en el centro, se informa de la disposición de un mediador intercultural con conocimientos de idioma árabe y francés que acude al centro dos veces en semana, si bien se va a incrementar los servicios, de modo que se dispondrá de dos nuevos mediadores interculturales, lo que permitirá duplicar los días en que los mismos pueden acudir a los distintos centros de la provincia (queja 17/6668 y queja 18/0737).

El **centro de protección de menores “La Concepción”** ubicado en la Línea de la Concepción ha sido objeto asimismo de una inspección por parte del personal de la Institución.

Se trata de un centro de titularidad y gestión completamente pública, dotado de personal funcionario o laboral conforme a las previsiones establecidas en la relación de puestos de trabajo y plantilla presupuestaria. El centro está habilitado para la atención residencial de 24 menores inmigrantes de sexo masculino.

“Personal
que hable
árabe y
francés”



En el momento de la visita el centro estaba ocupado por 30 chicos, soportando por tanto una ocupación que excedía las plazas habilitadas. Tras recabar documentación sobre la estancia de menores en el centro pudimos comprobar que la sobreocupación estaba pasando de ser un problema coyuntural a una deficiencia estructural por inadecuación del diseño del centro a la demanda asistencial existente. El punto más alto de la ocupación se produjo en los meses de verano cuando se llegó a atender a 95 menores, cuadruplicando la capacidad del centro.

A lo expuesto se une que el recurso se concibió para ejecutar un programa residencial básico, con el diseño de sus instalaciones, plantilla y proyecto educativo para dar respuesta a dicha finalidad, pero con el paso del tiempo y ante la demanda asistencial derivada del creciente flujo migratorio se ha reconvertido en centro para acogida inmediata de menores inmigrantes.

La **sobreocupación del centro** ha sido una constante, en algunos casos puntuales llegando al hacinamiento, lo que ha determinado que el personal desempeñe su labor totalmente desbordado, atendiendo entre el doble y cuatro veces la capacidad del centro. Se produce una situación de estrés laboral y tensión constante como consecuencia de la necesidad de atender situaciones perentorias sin mayor dilación, con episodios de violencia entre internos y constantes idas y venidas de los menores, con abandonos incontrolados del centro.

Uno de los puntos débiles de la atención dispensada a los menores es el relativo a la disponibilidad de personal con conocimiento de su idioma y cultura. Es así que el centro dispone de un mediador intercultural que es remitido por la Delegación Territorial de Igualdad y Políticas Sociales de Cádiz, pero sólo acude dos días a la semana y durante tres horas. Para un centro de acogida inmediata dedicado en exclusiva a menores inmigrantes procedentes en su mayoría de Marruecos es fundamental disponer de un mediador intercultural permanente a tiempo completo en el centro ya que resulta indispensable conocer el idioma, costumbres y cultura del menor para realizar un tarea educativa básica y obtener los datos mínimos de su perfil personal, familiar y proyecto migratorio.

Como conclusiones de dicha visita de inspección, y conocedores de algunas iniciativas que ya se habían emprendido, entendemos necesarias algunas soluciones parciales (ampliación de determinadas zonas, flexibilización del número de plazas e incremento de la plantilla) que vendrían a paliar las deficiencias más graves del centro, todo ello a la espera de soluciones estructurales más costosas para adaptar los recursos existentes a la actual realidad de los flujos migratorios (queja 17/6299).

Respecto de los **centros de emergencia** hemos recibido diversas reclamaciones que cuestionaban la idoneidad de los mismos para la acogida inmediata de menores extranjeros no acompañados, algunas de ellas planteadas por los propios menores. Problemas de infraestructuras, ausencia de actividades de ocio y tiempo libre, impedimentos para posibilitar las relaciones con sus familiares, la vestimenta, alimentación e higiene, la situación sanitaria, el régimen disciplinario y la formación, son algunas de las deficiencias más denunciadas.

Uno de los recursos de emergencia sobre el que más reclamaciones recibimos se encuentra en el municipio de Jerez de la Frontera. Tras la visita de técnicos e inspectores de la administración, se detectaron muchas de las deficiencias denunciadas, otorgándole un plazo a la entidad gestora del recurso para su subsanación, requerimiento que ha sido cumplimentado (queja 18/4489, queja 18/5406, entre otras).

Cuestión distinta son **los problemas en el ámbito educativo que afectan a los menores extranjeros no acompañados**.

El Reglamento de Extranjería (artículo 95.2) establece para los menores extranjeros que se encuentren bajo la tutela de una institución española, que el hecho de no contar con autorización de residencia no supondrá obstáculo para el acceso del menor a aquellas actividades o programas de educación o formación que, a criterio de la entidad de protección de menores competente, redunden en su beneficio.

Como consecuencia de nuestra actividad de inspección a los centros de menores ya señalada, **hemos advertido que muchos de los menores que no habían alcanzado la edad de los 16 años, han estado varios meses en los centros residenciales sin escolarizar**, en una situación de vulneración de la normativa y conculcando sus derechos como personas menores de edad, sujetas a medidas de protección.

La argumentación esgrimida por las personas responsables es que la premura con la que han debido crear y poner en funcionamiento los recursos de emergencia en determinados municipios ha hecho inviable incorporar a los menores a los colegios e institutos de la zona. Esta incorporación se ha tenido que producir, en muchos casos, una vez comenzado el curso escolar, sin plazas suficientes para todos, a lo que habrá que añadir la ausencia del conocimiento del idioma español de los chicos, que frustraría un acceso al sistema educativo sin unos mínimos conocimiento de la lengua, teniendo en cuenta que ninguno de los centros próximos contaba con aulas temporales de adaptación lingüística (queja 18/7253).

Estos problemas se suelen resolver, más tarde que pronto, con la escolarización de los menores en los centros de la zona, una gestión cuya celeridad se hace depender en gran medida del compromiso y voluntad de los equipos directivos de los centros docentes y de la administración educativa.

Pero lo más alarmante **es la ausencia de programas formativos para los chicos que ya han superado la edad obligatoria de escolarización**. Y decimos alarmante porque, no lo olvidemos, la mayoría de estos chicos tienen un proyecto migratorio definido que pasa por obtener una formación para el desarrollo de una profesión o empleo, con el objetivo después de acceder al mercado de trabajo y obtener recursos económicos con los que subsistir y poder ayudar a sus familias que han quedado en los países de origen.

1.6.2.7 Familias

Es frecuente que en el devenir cotidiano de relación entre los miembros que integran la familia surjan conflictos derivados de la organización y las relaciones domésticas; también desavenencias en relación con la crianza de los hijos, conciliación de la vida laboral con la familiar, cumplimiento de horario y normas, colaboración en las tareas del hogar, gestión del dinero, vestuario, relación entre hermanos u otros miembros de la familia. Además, en la relación entre padres e hijos pueden aparecer conflictos por otras cuestiones como la selección de amistades, consumo de alcohol y otras drogas, los estudios, entre otras.

Y toda esta conflictividad es causa y efecto de rupturas de la relación de pareja, que a su vez, en aquellos supuestos en que no se llega a consensuar una solución amistosa -lamentablemente, este hecho se da en más ocasiones de las deseables- deriva en litigios de difícil solución.

De este modo llegan a la Institución quejas relativas a los impedimentos del otro progenitor para ejercer el **derecho de visitas**; también en disconformidad con la resolución judicial que establece el **régimen de guarda y custodia** compartido o exclusivo; con la escasez de las visitas acordadas por el juzgado en favor de progenitor no custodio; o por la escasa efectividad de la intervención judicial tras las denuncias por incumplimiento de la obligación de **pago de una pensión** de alimentos.

También hemos de señalar el significativo número de quejas que a lo largo del año hemos tramitado en relación con la **actividad de los puntos de encuentro familiar**. Se trata de un recurso que presta la Administración (contratado con entidades privadas) de forma temporal y excepcional para facilitar a la ciudadanía disponer de un espacio neutral en el que favorecer el derecho esencial de los niños y niñas a mantener relaciones con sus progenitores y familiares, cuando debido a situaciones de ruptura familiar, así se establezca por resolución judicial, una vez agotadas todas las vías de acuerdo entre los progenitores.

Las familias que utilizan el servicio suelen estar envueltas en procesos de ruptura conflictivos, por lo que es habitual recibir quejas de una de las partes en disconformidad con el contenido de los informes, que en su apreciación son parciales en favor de la otra parte; o bien disconformes con la intervención por considerar que no se debería limitar a cumplir el encargo judicial e ir más allá e incidir en el abordaje del problema que les afecta (quejas 18/665, 18/816, 18/1832 y 18/4218, entre otras).

En lo que atañe a **familias numerosas** hemos de recalcar que la comunidad autónoma de Andalucía solo dispone de competencias para el reconocimiento, renovación y consecuente expedición de los títulos que acreditan dicha condición (artículo 5.2 de la Ley 40/2003), debiendo aplicar para ello lo dispuesto en la Ley 40/2003, de 18 de